

Prefazione

Il saggio che esce nella collana intitolata suggestivamente ad una *koine* costituzionale riprende con alcune rielaborazioni la tesi che ha valso all'autore, con largo apprezzamento della commissione, il dottorato in diritto costituzionale nell'inverno di quest'anno presso il dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Udine. L'oggetto è ovviamente lo stesso anche se i due titoli si differenziano in parte in quanto, mentre nella prima versione il governo della moneta era considerato tra costituzionalizzazione e decostituzionalizzazione, oggi se ne parla direttamente nella prospettiva del diritto costituzionale. Ma il motivo della decostituzionalizzazione resta centrale nelle conclusioni dell'opera. Per arrivare a questa meta partirò seguendo questo ordine: della esposizione fatta nel volume degli ordinamenti italiano ed europeo con la quale il lavoro si apre, dò qui di seguito in apertura un rapido schizzo secondo l'idea che ne ho tratta, per chiudere con qualche riflessione sulle conclusioni della monografia che forse si sarebbero avvantaggiate da una presentazione più strettamente connessa alla parte espositiva, anziché dalla attuale presentazione in un capitolo a sé stante. Ma tant'è, ognuno ha il suo stile di ragionare ed argomentare.

Rientrando nel filone di interessi della collana che generosamente lo accoglie e scritta meglio di quanto le giovani generazioni ci abbiano abituato, la monografia si caratterizza, però, per un approccio al diritto costituzionale che si situa a metà strada fra la ricostruzione del diritto vivente e la politica del diritto. Tematica, quest'ultima, che non è oggi estranea ad una moderna concezione dei compiti del giurista: lo dimostrano sia le ammissioni di autorevoli maestri ricordati, ad esempio, da Cesare Pinelli nei recenti saggi dedicati ai costituzionalisti del novecento che le fortune di una rivista appunto intitolata alla politica del diritto apparsa nel 1970. La parte centrale della ricerca è con impegno dedicata

alla contrapposizione che l'autore rileva fra l'ordinamento europeo del governo della moneta orientato ad uno statuto di indipendenza tecnocratica dell'Istituto di Francoforte e il nostrano disegno di non costituzionalizzazione della Banca d'Italia che non ne ha escluso nel tempo il coinvolgimento nel circuito delle decisioni parlamentari. Conzutti ricostruisce questo disegno italiano sottolineando che esso si regge sulle due gambe del dualismo della politica e della tecnica. Esso si colloca sì in una fitta rete di rapporti istituzionali, ma ha visto crescere l'autorevolezza e la posizione di autonomia del Governatore dell'Istituto di emissione sino a liberarlo, ad esempio, dell'obbligo di intervenire nelle aste dei BOT. Nonostante queste aperture a spazi di libertà di movimento la Banca si è comunque trovata sottoposta nel tempo alla logica dell'articolazione del governo per comitati interministeriali tra CICR e CIPE cara al costituzionalismo italiano dell'altro secolo, mentre in conformità al nostro regime costituzionale il Parlamento si è eretto, o dovrebbe ergersi a istituzione di chiusura del sistema.

L'adesione alla moneta unica europea ha inciso profondamente sulle scelte di fondo del nostro ordine repubblicano, com'è testimoniato anche dalle revisioni costituzionali del 2012: per Conzutti questi sviluppi hanno spostato decisamente appunto il focus della chiusura del sistema, tant'è che nell'ordine europeo manca a suo dire un contrappeso politico alla sede di decisione tecnocratica. Alla mancanza si è voluto compensare con una svolta, la cui inevitabile conseguenza è la giurisdizionalizzazione di conflitti che secondo la nostra tradizione dovevano trovare composizione in istituti in cui si manifesta la democrazia politica.

Questi svolgimenti sono al centro del ragionamento cui è affidata la individuazione delle premesse della tesi, alla cui esposizione sono dedicate le conclusioni dell'opera di Conzutti. Il quale ritrova nella storia di questi anni le cause del fenomeno che è al centro delle sue attenzioni. La mancanza di un controllo parlamentare dell'operato della Banca ha enfatizzato il ruolo del suo vertice, la cui interpretazione della normativa rilevante finisce per essere fonte e matrice del diritto vivente anche quando l'attività dell'Istituto di Francoforte sembra andare aldilà della dimensione strettamente tecnica in cui vuole rinchiuderla l'ordine europeo. Perché, sostiene l'autore, c'è un'intrinseca politicità del governo della moneta che rende irrealistica la scelta tecnocratica dell'ordine europeo. Lo dimostrano, appunto, decisioni significative della Banca europea dettate da ispirazione politica, da un lato, e gli sforzi fatti dalla giustizia europea per fare salve quelle scelte dagli attacchi giudiziari di chi mirava ad una

rialutazione dei compiti di decisione politica degli organi democratici di governo. *Rebus sic stantibus*, un corretto adeguamento ai termini effettivi della situazione di cui si ragiona esigerebbe una ripresa delle scelte tipiche della tradizione – è questa la tesi dell’opera – che vuole le decisioni politiche assunte da organi di formazione democratica. Il problema è allora quello della ricostruzione dommatica di questo eventuale ritorno: si tratta di una scelta di mera politica del diritto? Ovvero vi si deve vedere un ripristino di valori traditi all’atto dell’adesione al sistema monetario europeo? Ed ancora il concetto di decisione politica coltivato da Conzutti ha una valenza universale oppure è diversamente modulabile in relazione ai contesti storici di cui si ragiona e dei poteri agli operatori costituzionali qui e là conferiti?

La gravità dell’estraniamento di organi di derivazione democratica dalle decisioni politiche del governo europeo della moneta non può sfuggire a chi come Conzutti si pone convintamente dal punto di vista della tradizione, se è vero che il principio di democrazia è uno dei fattori caratterizzanti l’ordinamento nazionale dei poteri degli Stati europei, cioè la vera e propria matrice – secondo l’articolo 1 della nostra Costituzione – di quelle “forme e limiti della Costituzione”, nei cui termini in Italia il popolo è chiamato ad esercitare la sua sovranità. Per vero, ci si potrebbe chiedere se i vincoli peculiari derivanti dall’adesione all’unione monetaria non rappresentino una indebita rottura di uno dei più rilevanti controlimiti all’espansione del diritto europeo che talune Corti costituzionali ritengono insuperabili. Ma Conzutti non si sofferma a ragionare su questo punto giacché la sua preoccupazione è quella di salvaguardare il processo in atto nell’Unione europea. Semmai sarebbe interessante accertare in Italia se con la riforma costituzionale del 2012 questo rischio non sia stato apparentemente allontanato una volta per tutte, non soltanto perché è stato introdotto nel nostro ordinamento il principio del pareggio di bilancio, ma anche perché viene chiaramente disposto che le pubbliche amministrazioni italiane, “in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

Ma altre sono ancora le preoccupazioni di Andrea Conzutti, quando evidenzia come dalla costituzionalizzazione europea della moneta derivi un *enlargement* dei poteri dei giudici europei, unica via allo stato percorribile per contenere quella tendenza alla politicità delle decisioni della Banca, con la quale al nostro autore interessa confrontarsi in base alla realistica constatazione della sua inevitabilità. Da qui una serie di indica-

zioni *de iure condendo* per aprire la strada ad una decostituzionalizzazione del governo europeo della moneta che porti ad una rivalutazione dei poteri degli organi di derivazione democratica. Ma guardare ai problemi in discussione da una prospettiva *de iure condendo* significa a livello europeo porre una questione di revisione dei Trattati, non è un discorso che si può condurre all'interno dei Trattati.

Siamo di fronte a qualcosa che ha a che fare con le stesse modalità del processo di formazione dell'Unione europea. Conzutti si preoccupa delle possibili reazioni dell'ordinamento tedesco alle novità che egli prospetta, ma la prospettiva riguarda tutti i Paesi membri dell'Unione nella misura in cui un ampliamento dei poteri di indirizzo politico ed economico del Parlamento europeo e del Consiglio e della Commissione europei mette in discussione l'ampiezza dei poteri di sovranità che quegli Stati sono disposti a cedere agli organi ed alle istituzioni dell'Unione. La cronaca di ogni giorno rivela che dubbi e perplessità non vengono solo da Karlsruhe, e quindi da più parti è esigito un ampio ripensamento del presente e del futuro del processo di unificazione europea.

L'accertamento della storica esistenza di queste difficoltà non preclude l'apprezzamento della meritorietà del lavoro nel quale Conzutti si è impegnato dedicando le sue ricerche ad un tema di grande attualità, e facendo chiaramente capire che la strada da percorrere è quella delle innovazioni normative, della assunzione della responsabilità per il futuro dell'Unione da parte degli Stati membri dell'Unione. È questo il versante di politica del diritto della sua opera di cui si è detto agli inizi di questa presentazione e da cui può trarre vantaggio il lettore interessato.

Sergio Bartole
Professore emerito di Diritto costituzionale
nell'Università di Trieste